Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 I Vaststelling van de begrotingsstaat van de Koning (I) voor het jaar 2017

Nr. 5 BRIEF VAN DE MINISTER PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2016

Op 11 oktober jl. heb ik een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd over archiefonderzoek naar de bepaling van het inkomensbestanddeel van de grondwettelijke uitkering aan leden van het koninklijk huis tijdens de voorbereiding van de wet financieel statuut van het koninklijk huis die op 1 januari 1973 in werking trad. Hierbij informeer ik u over de uitkomsten hiervan.

Er is geen bewijs gevonden waaruit zou blijken dat de hoogte van het inkomensbestanddeel van de grondwettelijke uitkering aan de Koning destijds is vastgesteld ter compensatie van een daarmee overeenkomende beperking van de belastingvrijdom. Evenmin is gebleken van een afspraak op basis waarvan leden van het koninklijk huis ieder jaar de betaalde vermogensbelasting terug zouden ontvangen. Uit de stukken blijkt dat prins Bernhard in 1969 er bij het kabinet op aandrong de Staten-Generaal volledig te informeren. Dit blijkt uit de ambtelijke bevindingen naar aanleiding van het archiefonderzoek, voor een specifiek onderdeel ook opgenomen in een bijlage bij deze brief. Verder is gebleken dat er in zoverre een relatie was tussen de vaststelling van een inkomensbestanddeel en de beperking van de belastingvrijdom dat beide onderwerpen deel uitmaakten van het totale pakket van de stelselherziening die begin jaren zeventig plaatsvond. Tot slot is er geen bewijs gevonden waaruit blijkt dat de renumeratie, de bepaling van het inkomensbestanddeel, berustte op enige specifieke grondslag of berekening.
De bedragen voor het inkomensbestanddeel die de wetgever in 1972 heeft vastgesteld als onderdeel van de grondwettelijke uitkering aan verschillende leden van het koninklijk huis, zijn sedertdien door de in de wet financieel statuut koninklijk huis opgenomen wijze van indexatie automatisch aangepast.

kst-34550-I-5
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Bijna een halve eeuw geleden nam het kabinet-De Jong het initiatief tot een meerjarige en veelomvattende stelselherziening van de financiering van het koningschap. Voor de grondwetsherziening van 1972 werd het koningschap bekostigd door opbrengsten uit het Kroondomein, paleizen die ter beschikking werden gesteld, periodiek door de wetgever vastgestelde uitkeringen en een ruime belastingvrijdom. Koningin Juliana en enkele leden van het koninklijk huis ontvingen uit de rijksbegroting een wettelijke uitkering voor personele en materiële kosten maar geen inkomen.

Deze wijze van financiering bleek in het begin van de jaren zestig door de algemene ontwikkeling van lonen en prijzen en teruglopende opbrengsten uit het Kroondomein, niet langer toereikend. Het leidde tot een intering van het (toen nog onbelaste) privévermogen van Koningin Juliana.
Dit vormde de aanleiding tot een stelselherziening die onder meer inhield dat de functionele kosten van het koningschap onderdeel werden van verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting. Verder vond een modernisering plaats door de aankoop van paleis Soestdijk, beëindiging van de functie van het Kroondomein als bron van financiering van het koningschap (waarbij gelijktijdig een ruilverkaveling plaatsvond), beperking van de belastingvrijdom (beëindiging van de belastingvrijdom voor het privéinkomen en het privévermogen) en invoering van een nieuwe grondwettelijke uitkering met zowel een geïndexeerd, belastingvrij inkomensbestanddeel als geïndexeerde bedragen voor personele en materiële kosten. Deze stelselherziening werd mogelijk gemaakt door verschillende wetten en een grondwetsherziening die in 1972 zijn beslag kreeg.

Het kabinet maakte bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen duidelijk dat de onderdelen tezamen een pakket vormden en daarmee een zodanige onderlinge relatie hadden dat ze niet los van elkaar konden worden beschouwd. Ten aanzien van de beperking van de belastingvrijdom en de invoering van een (geïndexeerd) inkomensbestanddeel als onderdeel van de nieuwe grondwettelijke uitkering, was er een nadere relatie tussen beide onderwerpen omdat zij, overigens zonder onderling verband, deel uitmaakten van het advies van de commissie-Simons (die in 1969 rapporteerde over de belastingvrijdom) dat werd overgenomen door de staatscommissie-Cals/Donner (die adviseerde over de grondwetsherziening) en vervolgens door regering en Kamers werd vastgelegd in (grond)wetgeving.

Tegen deze algemene achtergrond kan worden vastgesteld dat de bevindingen van de departementale quick scan inzicht bieden in de wijze van totstandkoming en inhoud van de stelselherziening en de overwegingen waarop deze berusten. Deze zijn ook in lijn met het rapport van ABD Topconsult met een evaluatie van de begroting De Koning dat u in juni 2015 ontving. Tegelijkertijd bestaat bij mij de behoefte na te laten gaan of meer duidelijkheid te verkrijgen is over de verschillende elementen die bij de bepaling van de hoogte van het inkomensbestanddeel die in 1972 werd vastgesteld, een rol hebben gespeeld. Dat is ook van belang omdat de stelselherziening doorwerkt in verschillende onderdelen van de huidige begroting van de kosten van het koninklijk huis.

Daarbij is het tevens zinvol na te gaan of en zo ja, in hoeverre de elementen die de hoogte van de inkomensbestanddelen bepaalden, betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het rapport van de stuurgroep herziening stelsel kosten Koninklijk Huis onder leiding van de heer G. Zalm (2009). Met het oog hierop zal ik opdracht geven, in aanvulling op en met gebruikmaking van de onderzoeksresultaten die zijn

opgenomen in beide genoemde rapporten, tot een historisch onderzoek in de hiervoor in aanmerking komende archieven, met name die van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Algemene Zaken. Het historisch onderzoek richt zich op de overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de bepaling van het inkomensbestanddeel.
Over de verlening van de opdracht voor het onderzoek en de uitkomsten ervan zal ik u informeren.
Het voorgaande bevat tevens de beantwoording van vragen die zijn gesteld door de leden Recourt (Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 317), Krol (Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 318, d.d. 13 oktober jl.) en Pechtold (Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 319, d.d. 17 oktober jl.).

De Minister-President,
De Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

Bijlage

Bij het archiefonderzoek zijn twee notities van het Ministerie van Financiën uit 1970 aangetroffen die hieronder worden aangehaald en toegelicht voor zover zij gaan om de bepaling van het inkomensbestanddeel van Koningin Juliana.
Beide notities hebben betrekking op de beraadslagingen over het ontwerp van de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel dat na de indiening bij de Tweede Kamer op 4 juni 1970 nummer 10685 kreeg. Dit wetsvoorstel was het laatste wetsvoorstel binnen het stelsel tot financiering van het koningschap zoals dat bestond voor de grondwetsherziening van 1972. Het moest de hoogte van de grondwettelijke uitkeringen voor 1971 en 1972 vaststellen.
Deze ontwerp-memorie van toelichting bevatte indicatief bedragen voor de inkomensbestanddelen zoals die na de grondwetsherziening van 1972 door de wetgever zouden kunnen worden vastgesteld. De aangehaalde passages hebben dus betrekking op een fase in de besluitvorming die zelf weer onderdeel vormde van een fase in het proces van (grond)wetgeving ter realisering van de stelselwijziging.
De relatie tussen de beperking van de belastingvrijdom en de bepaling van het inkomensbestanddeel die Financiën las in het voorstel van de Minister-President draagt in beide notities het karakter van een mogelijkheid. Noch het voorstel van de Minister-President noch de overwegingen van Financiën gaan hierbij vergezeld van enige onderbouwing, voor zover de vertrouwelijkheid van fiscale gegevens dit al zou hebben toegelaten. Vast staat dat het voorstel van de Minister-President ten aanzien van het inkomensbestanddeel (fl. 750.000,–) niet is gerealiseerd en het voorstel van de Minister van Financiën (fl. 500.000,–) wel. Dit laatste is opgenomen in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 10685 als indicatief bedrag en in 1972 (door indexatie verhoogd tot fl. 540.000,–) door de wetgever vastgesteld.

De betreffende passages in beide notities zijn de volgende.

1. Notitie 18 maart 1970

«Naar te verwachten viel bleek de vaststelling van het zogenaamde inkomensbestanddeel een hele hete aardappel te zijn. Wel bestaat er reeds eenstemmigheid over dat een feitelijke indicatie in die richting zou moeten worden gegeven. De Minister-President noemde een aantal bedragen met voor de Koningin fl. 750.000,– en totaal fl. 1.200.000,– (dit is niet toevallig ongeveer hetzelfde bedrag als men gaat verliezen door de gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom). Dit alles exclusief de fl. 200.000,– (is 10%).
Vooral Minister Witteveen liet blijken een dergelijk bedrag, in totaal circa fl. 1 miljoen voor de Koningin zeer hoog te achten en niet te verdedigen: dit voornamelijk tegen de achtergrond dat alle onkosten de facto verbonden aan de uitoefening van de Koninklijke functie al ten laste van de staat kwamen. Wat zou dan de motivering van dat bedrag moeten zijn? De Ministers zijn hier niet uitgekomen. Het gesprek hierover zal in de ministerraad moeten worden vervolgd. Mijn indruk is dat het bepaald geen eenvoudige zaak zal zijn om tot vaststelling van ene bedrag te komen en daarvoor een zinnige verdediging te vinden. Over één ding waren de Ministers het wel eens, dat een naar voren halen van de 10% (fl. 200.000,–) wellicht beter kan worden vermeden.»

2. Notitie 23 maart 1970

«Het moeilijkste punt vormde in de discussies de vaststelling van het zg. inkomensbestanddeel. De Minister-President noemde daarbij wederom het bedrag van fl. 750.000,– (exclusief de fl. 200.000,–). De Minister vond het bijzonder hoog en noemde dat hij eigenlijk geen enkele motivering

hiervoor zag nadat de facto al andere kosten in de nieuwe conceptie reeds ten laste van de begroting kwamen. De ministerraad is er ook niet uitgekomen; hierover zal nog een nadere gesprek plaatsvinden tussen de Minister-President en de Minister.
Mijnerzijds aan de Minister meegedeeld sterk de indruk te hebben gekregen dat het totaal van de door de Minister-President genoemde fl. 1.200.000,– ongeveer overeenkomt met het bedrag dat men door gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom aan belastingen zou gaan betalen, zodat via de uitkeringen het verlies voor de opheffing zou worden goedgemaakt. Ik heb er overigens bij de Minister op aangedrongen van dit gegeven geen gebruik te maken. De Minister vond dit een toch niet aanvaardbare benadering en begon zich zo langzamerhand af te vragen of wij deze gehele belastingvrijdom niet moesten laten schieten omdat naar zijn indruk de ontwerpregeling in zijn totaliteit gezien toch wel bijzonder genereus was ten aanzien van het Koninklijk Huis.
Na een korte discussie over het karakter van het inkomensbestanddeel, waarbij ik heb onderstreept dat wij er niet onder uit konden dit dan te zien als een salaris c.q. honorarium vanwege het verrichten van het werk verbonden aan de uitoefening van de koninklijke functie, stelde de Minister dat hij een bedrag van fl. 500.000,– het maximale acht als politieke prik (exclusief de fl. 200.000,–); het laatste bedrag dat dan in de gehele presentatie volledig op de achtergrond zou moeten worden gedrongen.»